



Concerted Action dalam Menilai Praktik Penetapan Harga (Studi Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019)

Rezha Fitriansyah¹, Ratna Artha Windari², I Gusti Ayu Apsari Hadi³

¹Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha,

E-mail: rezhafitriansyah1@gmail.com

²Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha,

E-mail: ratnawindari@undiksha.ac.id

³Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha,

E-mail: apsari.hadi@undiksha.ac.id

Article Info

Submitted: 25 Juni 2025

Accepted: 25 Agustus 2025

Published: 30 Agustus 2025

Keywords:

Concerted Action,
Competition Law, Agreement

Kata kunci:

Concerted Action, Hukum
Persaingan Usaha, Perjanjian

Corresponding Author:

Rezha Fitriansyah, E-mail:
rezhafitriansyah1@gmail.com

Abstract

This study aims to comprehensively analyze the concept of concerted action from the perspective of competition law in Indonesia. The main focus of this research includes: (1) identifying the definition and characteristics of concerted action within the context of Law Number 5 of 1999; (2) evaluating the application of this concept in the resolution of price-fixing disputes by the Indonesia Competition Commission (KPPU); (3) analyzing the legal considerations of the KPPU Commission Panel in Decision Number 15/KPPU-I/2019 regarding the practice of concerted action in the domestic aviation industry; and (4) examining the normative ambiguity in Article 5 of Law No. 5 of 1999, which does not explicitly regulate concerted action as a form of prohibited agreement. The research employs a normative juridical method, using statutory, conceptual, comparative, and case study approaches. The legal materials used consist of primary, secondary, and tertiary sources, collected through literature review and analyzed qualitatively using a deductive approach to draw logical and systematic conclusions. The findings indicate that although concerted action is not explicitly mentioned in Law No. 5 of 1999 or its implementing regulations, the KPPU continues to apply the concept in the assessment of anti-competitive practices. In Decision Number 15/KPPU-I/2019, violations of Article 5 were proven through indirect evidence such as uniform pricing behavior and additional indicators (plus factors), without the need for explicit agreements. Conversely, no violation of Article 11 was established due to the higher standard of proof required, which involves the existence of explicit agreements on production and marketing coordination..

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif konsep concerted action dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia. Fokus utama kajian meliputi: (1) identifikasi pengertian dan karakteristik concerted action dalam konteks Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999; (2) evaluasi penerapan konsep tersebut dalam penyelesaian sengketa terkait penetapan harga oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU); (3) analisis pertimbangan yuridis Majelis Komisi KPPU dalam

DOI:

10.24843/KP.2025.v47.i02.p05

Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 mengenai praktik concerted action dalam industri penerbangan domestik; serta (4) pengkajian terhadap ambiguitas norma dalam Pasal 5 UU No.5/1999 yang belum secara eksplisit mengatur concerted action sebagai bentuk perjanjian yang dilarang. Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan dan pendekatan studi kasus. Data hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang dihimpun melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan deduktif untuk menarik kesimpulan yang logis dan sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun concerted action belum secara eksplisit disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 maupun peraturan turunannya, konsep ini tetap diterapkan KPPU dalam pembuktian praktik anti persaingan. Dalam Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019, pelanggaran terhadap Pasal 5 dapat dibuktikan melalui indirect evidence seperti keseragaman perilaku harga dan indikator tambahan (plus factors), tanpa memerlukan bukti perjanjian eksplisit. Sebaliknya, pelanggaran Pasal 11 tidak terbukti karena membutuhkan tingkat pembuktian yang lebih tinggi, yaitu adanya perjanjian eksplisit terkait pengaturan produksi dan pemasaran.

1. Pendahuluan

Mobilitas penduduk merupakan salah satu faktor strategis yang dapat memengaruhi arah pertumbuhan ekonomi suatu negara. Indonesia, dengan karakteristik geografis sebagai negara dengan ribuan pulau yang tersebar dari Sabang hingga Merauke, menjadikan mobilitas penduduk sebagai aspek yang sangat penting dan kompleks.¹ Indonesia menghadapi tantangan besar dalam memperkuat konektivitas antarwilayah. Oleh karena itu, pembangunan sektor transportasi menjadi prioritas strategis dalam agenda nasional, mengingat peran pentingnya dalam mendorong aktivitas ekonomi dan peningkatan kesejahteraan sosial. Selain transportasi darat, kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan juga membuka peluang besar bagi pengembangan transportasi laut dan udara sebagai sarana utama mobilitas lintas pulau.² Meningkatnya Pemanfaatan moda transportasi tersebut turut mendorong laju perputaran ekonomi di Indonesia.³ Dinamika ekonomi yang tercipta sebagai akibatnya dapat menimbulkan konsekuensi yang bersifat positif maupun negatif.

Salah satu implikasi negatif yang dapat diamati adalah perkembangan kompetisi antar pelaku usaha di sektor transportasi menjadi persaingan usaha yang tidak sehat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik

¹ Farhani, A. (2022). Roadmap Masa Depan Indonesia Melalui Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Kelautan Bagi Sebesar-Besarnya Kesejahteraan Rakyat. *ADALAH*, 6(2), 25-39. <https://doi.org/10.15408/adalah.v6i2.26766>, h.26

² Haryanto, I. (2018). *Studi kasus perencanaan sistem dan teknik transportasi udara di Indonesia*. UGM PRESS, h.1

³ Fatimah, S. 2019. *Pengantar Transportasi*. Ponorogo: Myria Publisher. Ali, H, h.27

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999), Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan:

“Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”.

Karena itu, praktik persaingan usaha yang tidak sehat dapat berkontribusi sebagai faktor penghambat dalam pertumbuhan dan perkembangan perekonomian nasional di Indonesia. Keadaan tersebut disebabkan oleh kecenderungan praktik tersebut dalam membentuk struktur pasar yang tidak efisien dan jauh dari kondisi persaingan yang sempurna, seperti monopoli, oligopoli, praktik kartel, maupun perilaku ekonomi yang sarat dengan potensi korupsi.⁴

Industri penerbangan, sebagai salah satu elemen penting dalam sektor transportasi, memiliki kerentanan terhadap praktik persaingan usaha yang tidak sehat, seperti pembentukan kartel dan penetapan harga secara sepihak. Kerentanan ini muncul seiring dengan peran strategis industri tersebut dalam mendorong perputaran roda perekonomian nasional, yang pada gilirannya menciptakan celah bagi pelaku usaha. Salah satu praktik persaingan usaha tidak sehat yang rentan muncul dalam industri penerbangan adalah kartel dan perjanjian penetapan harga. Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan kartel sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

Sementara itu, perjanjian mengenai penetapan harga diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut :

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama”.

Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya praktik monopoli dan menjaga mekanisme pasar yang sehat. Kartel dan perjanjian penetapan harga berkaitan satu sama lain. Sedangkan dalam industri penerbangan, hal tersebut berpotensi merugikan konsumen, karena akhirnya menghambat terciptanya mekanisme harga yang wajar dan kompetitif. Kesepakatan tersebut tidak hanya berpotensi mendorong terjadinya kenaikan harga yang tidak proporsional, tetapi juga mengurangi alternatif pilihan layanan penerbangan yang tersedia bagi konsumen.⁵

⁴ Wintansari, Y. H. (2020). Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng Di Indonesia. *Lex Renaissance*, 5(4), 895-911. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol5.iss4.art10>, h.897

⁵ Waluyo, S., & Iswandi, I. (2022). Perjanjian Penetapan Harga dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam. *JISMA: Jurnal Ilmu Sosial, Manajemen, dan Akuntansi*, 1(4), 565-576. <https://doi.org/10.59004/jisma.v1i4.197>, h.568

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU), sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas pengawasan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999, secara aktif mengeluarkan putusan sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi dan kewenangannya. Dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha, berbagai putusan yang dikeluarkan oleh KPPU kerap menjadi sorotan publik, terutama apabila berkaitan dengan sektor-sektor strategis yang memiliki dampak langsung terhadap kepentingan masyarakat luas. Salah satu putusan yang memperoleh perhatian signifikan adalah Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019 yang mengkaji dugaan praktik kartel dan penetapan harga dalam industri penerbangan oleh tujuh maskapai penerbangan. Walaupun hasil penyelidikan tidak berhasil mengungkap adanya bukti yang cukup untuk menyimpulkan bahwa tindakan ketujuh maskapai penerbangan telah memenuhi unsur-unsur pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 mengenai praktik kartel, namun tindakan mereka dinilai telah memenuhi elemen-elemen pelanggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 5, yang mengatur mengenai perjanjian penetapan harga dengan bunyi :

“(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:

- a. suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau*
- b. suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.”*

Unsur pelanggaran meliputi adanya perjanjian antar pesaing, tujuan Menetapkan harga, dan dampak Terhadap pasar atau konsumen, yang jika terpenuhi dikategorikan sebagai perjanjian penetapan harga.

Dalam tahapan penyelidikan, KPPU tidak menemukan bukti adanya perjanjian tertulis antara para pelaku usaha. Namun, terdapat indikasi kuat mengenai tindakan terkoordinasi (*concerted action*), dibuktikan melalui bukti tidak langsung yang menunjukkan pola perilaku usaha yang seragam dan saling mendukung dalam menetapkan harga. Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 menyatakan bahwa Majelis Komisi mempertimbangkan hal-hal yang meringankan Terlapor, seperti sikap kooperatif selama sidang dan dampak pandemi COVID-19 terhadap ekonomi nasional serta industri penerbangan. Sementara hal-hal yang memberatkan meliputi ketidakkooperatifan beberapa Terlapor dalam menghadiri sidang atau menyerahkan dokumen, serta perilaku tidak sopan Terlapor VI. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Komisi memutuskan Terlapor I-VII terbukti melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, tidak terbukti melanggar Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, dan diwajibkan memberitahukan kepada KPPU sebelum mengambil kebijakan usaha yang memengaruhi persaingan dan harga tiket selama 2 tahun sejak putusan berkekuatan hukum tetap. Putusan ini juga menegaskan bahwa *concerted action* merupakan bentuk kerja sama yang tidak dituangkan secara formal dalam perjanjian tertulis, tetapi dilakukan melalui kesepahaman bersama (*meeting of minds*) dan dilaksanakan secara kolektif dengan tujuan yang sama. Dalam kasus ini, kesepahaman tersebut tercermin dari penghapusan atau penyamaan diskon serta pengurangan *subclass* tarif rendah, yang kemudian menyebabkan meningkatnya harga tiket bagi konsumen. KPPU menyimpulkan bahwa meskipun tidak ditemukan perjanjian eksplisit, para pelaku

usaha terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai perjanjian penetapan harga, karena adanya tindakan bersama yang menunjukkan adanya kesepakatan secara tidak langsung. Hal ini memperlihatkan bahwa koordinasi non-formal antar pelaku usaha juga dapat dikategorikan sebagai pelanggaran apabila berdampak pada struktur dan perilaku pasar.

Walaupun begitu, Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai bentuk-bentuk perjanjian yang dikategorikan sebagai pelanggaran maupun mendefinisikan *concerted action* sebagai salah satu bentuk koordinasi non-formal yang dapat menimbulkan pelanggaran. Ketidakjelasan ini menyebabkan kekaburan norma, khususnya dalam aspek pembuktian hukum serta memberikan ketidakpastian hukum bagi para pelaku usaha. Pendekatan interpretatif KPPU terhadap *concerted action* belum didukung dasar normatif yang kuat dalam undang-undang. Sehingga, membuka peluang terjadinya beragam interpretasi yang berpotensi mengurangi kepastian dan perlindungan hukum bagi pelaku usaha. Ketidaktegasan pengaturan hukum persaingan ini, berisiko menyebabkan pelaku usaha dianggap melanggar aturan, meskipun strategi mereka merupakan bagian dari strategi bisnis yang sah secara ekonomi dan tidak didasari oleh niat buruk.

Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang mempersulit pelaku usaha dalam menentukan batasan kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku, sekaligus membuka peluang penyalahgunaan dalam penegakan hukum. Selain itu, terdapat ketidakjelasan norma dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, terutama terkait batas yang tegas antara perjanjian yang sah secara hukum dan perjanjian yang dilarang, khususnya dalam konteks bentuk koordinasi non-formal seperti *concerted action* memperkuat kekaburan aturan dan menghambat penegakan hukum yang konsisten dan adil. Sehingga pengawasan terhadap pelaku usaha didasarkan pada evaluasi individual setiap kasus, bukan berdasarkan kepastian aturan hukum yang tegas. Oleh sebab itu, diperlukan penelitian lanjutan yang lebih mendalam guna memberikan kejelasan dan solusi atas permasalahan tersebut. Adapun rumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: bagaimana pengaturan *concerted action* dalam hukum persaingan usaha di Indonesia? dan bagaimana analisis yuridis terhadap Putusan KPPU No.15/KPPU I/2019 dalam menentukan adanya pelanggaran hukum persaingan usaha?.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kekaburan norma dalam UU No. 5 Tahun 1999 terkait *concerted action* yang tidak dituangkan secara tertulis serta menilai dampak putusan KPPU terhadap interpretasi dan implementasi UU tersebut dalam praktik persaingan usaha di Indonesia. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan *concerted action* dalam hukum persaingan usaha di Indonesia dan mengkaji secara yuridis Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019 dalam menentukan adanya pelanggaran hukum persaingan usaha.

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan bersifat yuridis normatif, yaitu studi yang menelaah hukum tertulis dari berbagai perspektif, termasuk filsafat, teori, sejarah, dan perbandingan dengan fokus utama pada telaah terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier

yang berkaitan erat dengan isu hukum yang dibahas.⁶ Pendekatan yang diterapkan mencakup pendekatan konseptual, pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan studi kasus, serta pendekatan perbandingan. Seluruh bahan hukum diperoleh melalui metode studi kepustakaan dan dianalisis secara menyeluruh menggunakan metode deskriptif. Selanjutnya, analisis bahan hukum dilakukan dengan pendekatan penalaran deduktif dan interpretatif, khususnya melalui interpretasi terhadap putusan KPPU, guna memperoleh kesimpulan yang sistematis dan logis mengenai kekaburan norma dalam praktik persaingan usaha.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Pengaturan *concerted action* dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

3.1.1. Dasar Hukum *concerted action* di Indonesia

Concerted action dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai tindakan bersama yaitu suatu bentuk kolusi, di mana dua atau lebih pelaku usaha melakukan tindakan terkoordinasi yang bertujuan untuk mempengaruhi pasar, meskipun tidak selalu melibatkan perjanjian tertulis atau eksplisit.⁷ Dalam konteks kebijakan persaingan Uni Eropa (*EU Competition Policy*), khususnya sebagaimana diatur dalam *Treaty on the Functioning of the European Union* (selanjutnya disebut TFEU), istilah *concerted action* dikenal sebagai *concerted practice*. Konsep ini mengacu pada bentuk koordinasi antara pelaku usaha yang belum sampai pada kesepakatan formal, namun secara sengaja menggantikan persaingan pasar dengan kerja sama strategis. *Concerted practice* dapat terjadi melalui komunikasi langsung ataupun tidak langsung antar perusahaan dengan tujuan memengaruhi struktur atau dinamika pasar. Selain itu, tindakan semacam ini sering dimanfaatkan untuk menyampaikan sinyal kepada para pesaing mengenai pola perilaku pasar yang diharapkan di masa mendatang.

Dalam kerangka hukum persaingan usaha di Indonesia, konsep *concerted action* sebenarnya tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Namun, Pasal 5 UU tersebut mengatur larangan perjanjian yang bertujuan atau mengakibatkan penetapan harga, pembagian pasar, atau pengaturan produksi, yang dapat mencerminkan praktik *concerted action* meskipun istilahnya sendiri tidak digunakan. Namun demikian, KPPU tetap mengadopsi dan menerapkan konsep ini dalam penanganan berbagai kasus yang melibatkan koordinasi antar pelaku usaha. Meskipun tidak terdapat pengaturan secara langsung, KPPU menilai bahwa *concerted action* atau tindakan yang bersifat terkoordinasi dapat dimaknai sebagai bentuk perjanjian yang dilarang sebagaimana diatur dalam ketentuan undang-undang tersebut. Secara normatif, Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999 menjelaskan perjanjian sebagai suatu tindakan di mana satu atau lebih pelaku usaha mengikatkan diri dengan pelaku usaha lain, baik secara tertulis maupun lisan. Berdasarkan definisi ini, KPPU menilai bahwa koordinasi antar pelaku usaha yang dilakukan tanpa perjanjian formal sekalipun dapat dikualifikasikan sebagai perjanjian dalam arti hukum persaingan usaha.

Dengan demikian, tindakan yang tampak sebagai kolaborasi strategis meski tidak dituangkan dalam bentuk kontrak dapat dijadikan dasar untuk membuktikan adanya

⁶ Ani Purwati, S. H., MH, C., CPCLE, C., CLA, C., & CLI, C. (2020). Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek. Jakad Media Publishing, h.20

pelanggaran. Lebih lanjut, Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999 mengartikan persekongkolan sebagai suatu kesepakatan atau kolusi antara beberapa pelaku usaha yang bertujuan untuk menguasai pasar, sehingga dapat menimbulkan kondisi persaingan usaha yang tidak sehat. Maka dari itu, KPPU menggunakan pendekatan *concerted action* untuk mengkualifikasikan tindakan pelaku usaha yang terindikasi melakukan koordinasi diam-diam atau menyampaikan sinyal pasar secara strategis, sebagai bentuk persekongkolan yang melanggar asas-asas persaingan yang sehat. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun tidak terdapat kesepakatan formal, pola kerja sama yang bersifat terselubung tetap dapat dijerat dengan UU No. 5 Tahun 1999.

Dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak ditemukan ketentuan yang secara eksplisit mendefinisikan atau menyebutkan konsep *concerted action*. Meskipun demikian, dalam praktiknya, KPPU tetap menggunakan konsep ini sebagai dasar pembuktian adanya koordinasi atau kerja sama antar pelaku usaha yang dinilai bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Hal ini menunjukkan bahwa *concerted action* meskipun tidak secara tertulis diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetap menjadi instrumen penting dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, terutama dalam konteks pembuktian pelanggaran terhadap ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Pemahaman mengenai *concerted action* dalam konteks hukum persaingan usaha di Indonesia dapat dilihat melalui Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019. Dalam putusan tersebut, KPPU mengutip pendapat ahli hukum, Hikmahanto Juwana, yang menjelaskan bahwa *concerted action* merupakan tindakan kolektif yang dapat digolongkan sebagai suatu bentuk perjanjian. Pendapat ini dijadikan pertimbangan oleh KPPU karena tindakan kolektif yang dilakukan oleh para pelaku usaha dalam kasus ini berpotensi mempengaruhi mekanisme persaingan, khususnya terkait penetapan harga. Dengan demikian, KPPU menggunakan perspektif tersebut untuk menilai apakah perjanjian yang terjadi memenuhi unsur pelanggaran hukum persaingan sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Dimana perjanjian dalam hukum persaingan usaha tidak selalu harus memenuhi unsur formal sebagaimana dalam hukum perdata, yakni berupa kesepakatan tertulis maupun lisan. Dalam hukum persaingan usaha, perjanjian juga dapat terbentuk apabila terdapat tindakan yang bersifat kolusif atau terselubung antar pelaku usaha. Lebih lanjut, dalam putusan tersebut dijelaskan bahwa tindakan yang dilakukan secara terkoordinasi antar pelaku usaha tetap dapat dikualifikasikan sebagai bentuk perjanjian yang dilarang, selama dapat dibuktikan adanya kesamaan tujuan atau dampak yang mengarah pada pembatasan persaingan. Dengan kata lain, meskipun tidak ada perjanjian formal, *concerted action* dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran apabila menunjukkan adanya pola kerja sama yang merugikan struktur dan mekanisme pasar yang kompetitif.

Dengan demikian, pendekatan yang digunakan KPPU terhadap konsep *concerted action* mencerminkan fleksibilitas dalam menilai praktik-praktik persaingan yang tidak sehat. Pendekatan ini penting untuk mengakomodasi dinamika di lapangan, di mana pelanggaran persaingan usaha tidak selalu dilakukan melalui perjanjian eksplisit, melainkan sering kali melalui tindakan terkoordinasi yang sulit dibuktikan secara langsung, tetapi dapat ditelusuri melalui pola perilaku pasar dan hubungan antar pelaku usaha. Dalam praktiknya, KPPU mempertimbangkan sejumlah unsur penting

dalam mengidentifikasi adanya *concerted action* dalam suatu perkara. Unsur-unsur yang dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tindakan Terkoordinasi atau Kerja Sama
Unsur utama dari *concerted action* adalah adanya koordinasi atau bentuk kerja sama antara dua pihak atau lebih. Kerja sama ini tidak harus dilakukan secara tertulis atau secara eksplisit, namun dapat terlihat dari adanya komunikasi, pertemuan, atau pola perilaku yang menunjukkan keselarasan dalam pengambilan keputusan bisnis.⁸
2. Melibatkan Dua atau Lebih Pelaku Usaha
Concerted action melibatkan keterlibatan dua atau lebih pelaku usaha yang beroperasi pada pasar yang sama. Pelaku usaha yang dimaksud dapat berupa individu maupun badan usaha yang memiliki kepentingan ekonomi dalam sektor yang bersangkutan.⁹
3. Adanya Tujuan atau Dampak Anti-Persaingan
Tindakan bersama yang dilakukan harus memiliki tujuan atau berdampak pada terganggunya persaingan usaha yang sehat. Dampak tersebut dapat berupa pengurangan kompetisi, penghambatan inovasi, atau kerugian bagi pelaku usaha lainnya dalam pasar yang sama.
4. Pembuktian Tidak Langsung (*Indirect Evidence*)
Salah satu ciri khas *concerted action* adalah tidak adanya persyaratan mengenai keberadaan perjanjian tertulis. Dalam praktiknya, pembuktian dilakukan melalui bukti tidak langsung seperti komunikasi informal, kesamaan strategi harga, atau pola perilaku pasar yang konsisten antar pelaku usaha. Hal ini ditegaskan dalam Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019 yang menyatakan bahwa interaksi atau komunikasi yang mengarah pada koordinasi pasar cukup untuk membuktikan terjadinya *concerted action*.¹⁰
5. Dampak terhadap Struktur atau Dinamika Pasar
Tindakan terkoordinasi antar pelaku usaha harus menimbulkan dampak nyata terhadap pasar. Dampak ini dapat berupa pengendalian harga, pembatasan ketersediaan produk atau jasa, serta hambatan terhadap masuknya pelaku usaha baru. Dampak tersebut pada akhirnya memengaruhi tingkat persaingan dan merugikan konsumen.¹¹

Unsur-unsur di atas telah digunakan oleh KPPU dalam pembuktian sejumlah perkara persaingan usaha yang melibatkan tindakan terkoordinasi antar pelaku usaha. Penerapan pendekatan ini membuktikan bahwa *concerted action* merupakan instrumen penting dalam mengungkap praktik kolusi yang tidak terlihat secara langsung namun berdampak signifikan terhadap tatanan pasar dan kepentingan publik.

⁸ Baried, R. R. (2015). *Penafsiran Unsur Melawan Hukum Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tentang Persekongkolan Tender)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia), h.88

⁹ Chandra, E. Y. (2019). Pembuktian Adanya Perjanjian Kartel antara Ymh dan Hnd oleh Kppu. *Jurnal Education and development*, 7(3), 153-156, h. 156

¹⁰ Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019, 2019, h.208

¹¹ Anom, A., & Puspita, L. (2024). Pengelolaan Perusahaan Ritel Modern Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Persaingan Usaha. *Pagaruyuang Law Journal*, 7(2), 305-317, h. 314

3.1.2 Perbandingan *Concerted Action* di Uni Eropa, Amerika Serikat, dan Singapura

Concerted action atau tindakan terkoordinasi merupakan bentuk kerja sama antara pelaku usaha yang dilakukan secara tidak terang-terangan. Dalam praktiknya, masing-masing pelaku usaha sebenarnya diwajibkan untuk mengambil keputusan bisnis secara independen. Namun, dalam *concerted action*, keputusan tersebut justru dipengaruhi oleh koordinasi atau pemahaman bersama dengan pelaku usaha lain, yang berpotensi menyelaraskan strategi pasar mereka. Praktik ini dianggap berbahaya dalam hukum persaingan karena dapat mengurangi, atau bahkan menghilangkan, persaingan yang sehat di pasar. Setiap negara memiliki pendekatan hukum yang berbeda dalam mengatur dan menindak *concerted action*.

Di Indonesia, meskipun istilah *concerted action* belum diatur secara eksplisit dalam UU No. 5 Tahun 1999, namun larangan terhadap perilaku serupa dapat ditemukan dalam pasal-pasal yang mengatur persekongkolan, khususnya yang berkaitan dengan penetapan harga, pembagian wilayah, dan pembatasan pasokan. Penegakan aturan ini menjadi tanggung jawab KPPU. Akan tetapi, pembuktian terhadap praktik *concerted action* yang bersifat implisit dan tidak tertulis masih menjadi tantangan besar dalam konteks penegakan hukum di Indonesia. Berbeda dengan Indonesia, Uni Eropa mengatur *concerted practices* melalui Article 101(1) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Negara ini dijadikan rujukan perbandingan karena sistem hukum persaingan usaha di Uni Eropa memiliki pengalaman praktik yang lebih luas dan telah diterapkan sejak era Treaty of Rome 1957, sehingga dapat dijadikan acuan dalam menilai praktik *concerted action*. Selain itu, meskipun terdapat perbedaan sistem hukum, prinsip-prinsip dasar dalam mencegah praktik usaha yang membatasi persaingan antara kedua yurisdiksi memiliki kesamaan, sehingga analisis perbandingan ini relevan untuk pengembangan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Berbeda dengan Indonesia, Uni Eropa memiliki regulasi yang mengatur *concerted practices* melalui Article 101(1) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Berbeda dengan pendekatan Amerika yang lebih formalistik, Uni Eropa menekankan pentingnya bukti komunikasi dan koordinasi, meskipun tidak dalam bentuk perjanjian tertulis. Komisi Eropa menilai adanya pertukaran informasi strategis yang dapat memengaruhi perilaku pasar sebagai bentuk *concerted practice*. Kesenjangan harga, perubahan perilaku yang serentak, dan komunikasi informal menjadi indikator penting dalam pembuktian. Salah satu preseden penting adalah kasus *Imperial Chemical Industries (ICI)*, yang memperluas pemahaman *concerted practice* hingga mencakup segala bentuk koordinasi non-formal.

Amerika Serikat juga secara tegas melarang *concerted action* melalui Section 1 dari Sherman Antitrust Act tahun 1890. Ketentuan ini menyasar setiap bentuk perjanjian, kolusi, atau koordinasi yang secara tidak wajar membatasi perdagangan antarnegara bagian. Penegakan hukum dilakukan oleh Department of Justice (DOJ) dan Federal Trade Commission (FTC). Dalam praktiknya, pendekatan pembuktian di Amerika Serikat mencakup penggunaan dokumen internal, komunikasi antar pelaku usaha, hingga analisis terhadap pola perilaku pasar yang menunjukkan keseragaman. Untuk membedakan antara *parallel conduct* (perilaku sejajar yang sah) dengan *concerted action*

(yang ilegal), Amerika Serikat menggunakan pendekatan *plus factors*, yaitu indikator tambahan seperti adanya komunikasi atau mekanisme pemantauan antar pelaku usaha. Negara ini dijadikan perbandingan karena hukum persaingan usahanya telah diterapkan sejak akhir abad ke-19 dan pengalaman penegakannya luas, sehingga memberikan perspektif praktik terbaik. Meskipun berbeda sistem hukum, prinsip dasar mencegah praktik usaha yang membatasi persaingan serupa dengan Indonesia, sehingga analisis perbandingan relevan untuk pengembangan penegakan hukum persaingan di Indonesia.

Singapura, melalui *Section 34* dari *Competition Act 2004*, mengadopsi pendekatan yang serupa dengan Uni Eropa dan Amerika Serikat. Peraturan ini secara eksplisit melarang perjanjian atau bentuk koordinasi antar pelaku usaha yang dapat menghambat persaingan. Lembaga yang bertanggung jawab atas penegakannya adalah *Competition and Consumer Commission of Singapore* (CCCS). Singapura juga memberikan perhatian khusus pada analisis dampak ekonomi dari *concerted action* dan mendorong kepatuhan melalui pedoman teknis serta *program leniency* bagi pelaku usaha yang melaporkan pelanggaran secara sukarela. Negara ini dijadikan perbandingan karena sistem hukum persaingan usahanya relatif baru tetapi telah memadukan praktik penegakan yang transparan dan berbasis ekonomi, sehingga memberikan perspektif yang relevan bagi pengembangan penegakan hukum persaingan di Indonesia.

Jika dibandingkan, keempat yurisdiksi tersebut memiliki kesamaan dalam substansi, yaitu bahwa *concerted action* merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip persaingan yang sehat. Namun, terdapat perbedaan dalam pendekatan teknis dan pembuktian. Amerika Serikat dan Uni Eropa lebih maju dalam aspek investigasi serta pengembangan yurisprudensi, sementara Singapura mengadopsi pendekatan yang serupa dengan menyesuaikannya terhadap kebutuhan pasar domestik. Indonesia, meskipun memiliki substansi larangan terhadap praktik yang membatasi persaingan, masih menghadapi tantangan dalam hal pembuktian dan belum secara eksplisit mengatur konsep *concerted action* dalam undang-undangnya. Perbandingan dengan Uni Eropa, Amerika Serikat, dan Singapura menunjukkan beberapa solusi seperti penerapan definisi yang lebih eksplisit mengenai *concerted action* (UE), penggunaan indikator tambahan atau *plus factors* untuk membedakan *parallel conduct* yang sah dengan *concerted action* yang ilegal (AS), serta penerapan analisis dampak ekonomi dan *program leniency* untuk mendorong kepatuhan (Singapura). Praktik-praktik ini dapat menjadi acuan bagi pengembangan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam memperjelas norma, memperkuat mekanisme pembuktian, dan mendorong kepatuhan pelaku usaha.

3.2. Analisis Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019 Terkait Dugaan Praktik Concerted Action

3.2.1. Kasus Posisi

Dalam posita Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019, tercatat bahwa pada awal tahun 2019, publik dikejutkan dengan fenomena kenaikan harga tiket pesawat kelas ekonomi untuk rute domestik yang berlangsung secara tidak wajar. Kenaikan ini terjadi setelah periode puncak seperti Natal, Tahun Baru, dan libur sekolah berakhir yaitu masa di mana, secara normal, harga tiket cenderung turun mengikuti menurunnya permintaan. Namun, realitas di lapangan menunjukkan sebaliknya. Harga tiket tetap tinggi bahkan

setelah permintaan berkurang. Kondisi ini memicu keresahan publik dan mendorong adanya laporan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Anomali harga ini dinilai semakin tidak rasional ketika diketahui bahwa harga bahan bakar *avtur*, yang menjadi komponen penting dalam struktur biaya maskapai, justru mengalami penurunan sejak November 2018. Di sisi lain, data dari Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa tarif jasa angkutan udara menjadi salah satu penyumbang utama inflasi nasional di awal tahun 2019. KPPU pun segera melakukan penyelidikan terhadap tujuh maskapai penerbangan utama: PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk., PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air, PT Lion Mentari, dan PT Wings Abadi. Ketujuhnya diduga melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 melarang perjanjian penetapan harga (*price-fixing*), yang dalam konteks ini ditengarai terjadi karena para maskapai diduga menyepakati harga tiket di level tertentu. Sementara itu, Pasal 11 mengatur tentang kartel atau larangan persekongkolan dalam pengaturan produksi dan pemasaran. Dugaan pelanggaran pasal ini menguat karena adanya pengurangan frekuensi penerbangan secara serentak di sejumlah rute strategis, yang berpotensi menciptakan kelangkaan buatan dan menaikkan harga secara tidak alami.

Dalam analisis struktur pasar, industri penerbangan Indonesia pada saat itu tergolong oligopoli ketat. Tiga grup besar yakni Garuda Group, Lion Group, dan Sriwijaya Group menguasai lebih dari 95% pangsa pasar sejak 2017 hingga 2019. Perhitungan *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI) juga menunjukkan bahwa pasar berada dalam kategori *highly concentrated market*. Tingginya konsentrasi pasar ini membuat peluang terjadinya praktik kartel semakin besar, terutama jika terdapat insentif untuk mengoordinasikan harga dan kapasitas penerbangan. Faktor lain yang memperkuat dugaan adanya *concerted action* (tindakan terkoordinasi) adalah peristiwa Kerja Sama Operasi (KSO) antara Garuda Group dan Sriwijaya Group pada November 2018. Melalui KSO tersebut, Garuda Group mengendalikan aspek operasional dan komersial Sriwijaya Group, termasuk kebijakan harga dan rute. Setelah kerja sama ini berjalan, terpantau adanya kenaikan harga tiket secara bersamaan di hampir seluruh maskapai dalam lingkup kedua grup tersebut. Koordinasi semacam ini menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya praktik *concerted action* yang dilarang dalam hukum persaingan usaha, meskipun tidak dalam bentuk perjanjian tertulis. Dalam hukum persaingan, *concerted action* merujuk pada situasi di mana pelaku usaha tidak secara eksplisit bersepakat, tetapi menunjukkan pola perilaku yang selaras dan mengarah pada pengurangan persaingan. Praktik semacam ini juga dikenal dalam yurisdiksi lain seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Singapura, yang menilai *concerted action* sebagai pelanggaran serius terhadap mekanisme pasar bebas. Berdasarkan temuan awal tersebut, KPPU memulai penyelidikan formal untuk mengumpulkan bukti tambahan. Fokus utama penyelidikan adalah memastikan apakah para pelaku usaha secara sadar dan terkoordinasi menetapkan harga serta membatasi pasokan demi keuntungan bersama, yang pada akhirnya merugikan konsumen dan melanggar prinsip persaingan sehat.

3.2.2. Jenis Bukti dan Metode Pembuktian

Dalam membuktikan adanya pelanggaran dalam perkara persaingan usaha, KPPU menggunakan berbagai metode pembuktian yang mengacu pada jenis alat bukti yang tersedia. Metode tersebut meliputi *direct evidence* dan *indirect evidence*. Jenis alat bukti

yang digunakan oleh KPPU diatur secara tegas dalam Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999, yang mencakup keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha atau terlapor. Berbagai alat bukti ini secara eksplisit dapat menunjukkan adanya perjanjian atau koordinasi antara pelaku usaha. Namun, dalam praktiknya, KPPU seringkali mengandalkan alat bukti tidak langsung, terutama ketika tidak ditemukan bukti eksplisit.

Bukti tidak langsung ini biasanya berupa indikasi kuat yang diperoleh dari pola perilaku pasar yang mengarah pada adanya concerted action atau praktik persaingan usaha tidak sehat. Contoh alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*) antara lain adalah:

1. Analisis ekonomi

Analisis ekonomi merupakan evaluasi terhadap data dan informasi pasar untuk mendeteksi indikasi praktik kartel, yang mencakup analisis terhadap struktur pasar dan perilaku pelaku usaha.¹² Salah satu metode yang sering dipakai adalah analisis terhadap keuntungan perusahaan. KPPU dapat menilai peningkatan keuntungan yang tidak diikuti oleh peningkatan efisiensi atau produktivitas sebagai indikasi adanya koordinasi yang membatasi persaingan.¹³

2. Bukti Komunikasi

Bukti komunikasi meliputi rekaman percakapan telepon, notulen rapat, atau dokumen lain yang menunjukkan adanya interaksi antara pelaku usaha yang diduga terlibat dalam kartel atau *concerted action*. Meski bukti ini tidak langsung membuktikan adanya kesepakatan, bukti tersebut dapat menjadi petunjuk kuat adanya koordinasi di antara para pelaku usaha.

Namun, alat bukti tidak langsung ini tidak dapat dijadikan satu-satunya dasar pembuktian. KPPU wajib mengupayakan bukti lain sebagai pendukung.¹⁴ Majelis Komisi KPPU menentukan benar atau tidaknya alat bukti serta menilai kekuatan pembuktian berdasarkan minimal dua alat bukti yang sah.¹⁵ Dalam Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019 terkait dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, KPPU tidak menemukan bukti langsung berupa perjanjian tertulis atau lisan yang mengatur penetapan harga atau kartel melalui pengaturan produksi oleh para Terlapor. Namun, KPPU menggunakan alat bukti tidak langsung berupa:

- a. Bukti Struktural (*Structural Evidence*)

Bukti struktural merujuk pada analisis kondisi pasar yang menunjukkan potensi kolusi antar pelaku usaha. Dalam putusan tersebut, KPPU mempertimbangkan struktur pasar oligopolistik dalam industri penerbangan Indonesia sebagai indikasi adanya potensi praktik anti-persaingan.

¹² Kurniawan, K. (2019). Bukti Tidak Langsung Dalam Penyelesaian Sengketa Kartel. *Jatiswara*, 34(3), 212-222, h. 219

¹³ Aminah, S. (2023). Kedudukan bukti tidak langsung (Indirect Evidence) dalam penyelesaian praktik kartel di Indonesia. " *Dharmasisya*" *Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 2(3), 34, h.1495

¹⁴ Candradevi, N. P. I. A., & Mertha, I. K. (2018). Penggunaan alat bukti tidak langsung dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel di Indonesia oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Kertha Wicara*, 7(1), h.4

¹⁵ Kurniawan, K. (2019). Bukti Tidak Langsung Dalam Penyelesaian Sengketa Kartel. *Jatiswara*, 34(3), 212-222, h.215

b. Bukti Perilaku (*Conduct Evidence*)

Bukti perilaku mengacu pada tindakan dan pola perilaku pelaku usaha yang dapat mengindikasikan praktik anti-persaingan, seperti pola harga, komunikasi antar pelaku usaha, dan perubahan perilaku pasar. KPPU menilai pola kenaikan harga tiket yang seragam antar maskapai sebagai indikasi potensi praktik anti-persaingan.

Bukti tidak langsung lainnya berasal dari kerja sama operasi (KSO) antara PT Citilink dan PT Sriwijaya Air. Meskipun dalam perjanjian tersebut tidak ditemukan klausul eksplisit tentang penetapan harga, kerja sama ini menjadi pertimbangan penting dalam analisis dugaan praktik anti-persaingan.

Dalam menggunakan alat bukti tidak langsung, KPPU menerapkan konsep *parallel conduct* dan *plus factors* untuk membuktikan adanya *concerted action*. *Parallel conduct* merujuk pada perilaku pelaku usaha yang menunjukkan keseragaman tindakan di pasar, seperti kenaikan harga atau pengaturan produksi yang terjadi bersamaan, tanpa adanya bukti perjanjian langsung. Sedangkan *plus factors* merupakan indikator tambahan yang membantu membedakan antara perilaku sejajar yang sah dengan *concerted action* yang ilegal, misalnya adanya komunikasi, koordinasi, atau mekanisme pemantauan antar pelaku usaha. KPPU menemukan bahwa kenaikan harga tiket pesawat terjadi secara serentak antar Terlapor, namun *parallel conduct* sendiri belum cukup untuk membuktikan adanya kesepakatan, sesuai dengan kebijakan OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) pada Juni 2007 mengenai penuntutan kartel tanpa bukti perjanjian langsung. *Parallel conduct* dapat saja muncul akibat keputusan independen yang diambil oleh pelaku usaha yang bersaing, misalnya dalam menyesuaikan harga sesuai kondisi pasar masing-masing. Oleh sebab itu, dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019, KPPU menggunakan *plus factors* untuk memperkuat dugaan bahwa *parallel conduct* tersebut bukan hanya tindakan independen, melainkan hasil koordinasi. Contoh *plus factors* yang dianalisis adalah pengurangan promosi tiket secara serentak dan pengurangan frekuensi penerbangan secara simultan oleh para Terlapor.

Dalam membuktikan dugaan pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menggunakan pendekatan analisis ekonomi sebagai alat utama untuk menduga adanya koordinasi atau kesepakatan antarpelaku usaha di pasar. Pendekatan analisis ekonomi ini, sebagaimana diterapkan dalam Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019, mencakup beberapa aspek penting, yaitu:

a. Analisis Pasar Bersangkutan

KPPU melakukan analisis pasar untuk menentukan pasar relevan dalam perkara Nomor 15/KPPU-I/2019. Analisis ini mencakup dua dimensi utama, yakni analisis pasar produk dan analisis pasar geografis. Analisis pasar produk bertujuan untuk mengidentifikasi jenis barang dan jasa yang memiliki kesamaan karakteristik atau fungsi substitusi sehingga bersaing dalam pasar yang sama. Dalam konteks ini, KPPU menilai layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi domestik sebagai pasar produk yang terpisah dari layanan lain seperti penerbangan internasional dan penerbangan tidak berjadwal. Selain itu, analisis juga mempertimbangkan substitusi antar kelas layanan (*low cost carrier, medium service, full service*) yang memiliki pangsa pasar sama dan saling bersaing. Analisis pasar geografis berfokus pada area kompetisi, di mana KPPU

menetapkan pasar geografis meliputi seluruh rute penerbangan domestik di Indonesia, dengan asumsi tidak adanya hambatan geografis signifikan yang membatasi aktivitas maskapai. Kesimpulannya, pasar relevan dalam perkara ini adalah jasa angkutan udara niaga berjadwal kelas ekonomi untuk seluruh rute domestik.

b. Analisis Struktur Pasar

KPPU menganalisis struktur pasar untuk mengukur tingkat konsentrasi dan kekuatan pasar para Terlapor dengan menggunakan beberapa indikator berikut:

1) Pangsa Pasar

KPPU menghitung pangsa pasar masing-masing maskapai dan kelompok usaha utama (*Garuda Group*, *Lion Group*, *Sriwijaya Group*) untuk menilai dominasi pasar.

2) *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI)

HHI digunakan sebagai ukuran konsentrasi pasar dengan menghitung kuadrat dari pangsa pasar setiap pelaku usaha. Nilai HHI yang tinggi (di atas 1800) menunjukkan pasar sangat terkonsentrasi dan berpotensi oligopolistik. Dalam periode 2017-2019, pasar penerbangan domestik menunjukkan HHI di atas angka tersebut.

3) Oligopoli Ketat (*Tight Oligopoly*)

Struktur pasar jasa angkutan udara domestik dikategorikan sebagai oligopoli ketat, dengan tiga grup usaha utama menguasai sekitar 95% pangsa pasar secara kolektif. Hambatan masuk pasar juga cukup signifikan, seperti kewajiban kepemilikan minimal lima unit pesawat untuk dapat bersaing secara efektif.

c. Analisis Perilaku Pasar

Perilaku pasar merujuk pada tindakan para pelaku usaha yang berperan dalam menentukan dinamika persaingan. KPPU mengidentifikasi beberapa aspek penting, yaitu:

1) Kerja Sama Operasi (KSO)

KPPU mendalami kerja sama operasional antara *Garuda Group* dan *Sriwijaya Group*, yang meliputi pengelolaan pesawat, pengadaan terpusat, dan kolaborasi pemasaran. Fakta adanya jabatan rangkap oleh pengurus kedua grup menjadi indikasi pengendalian operasional oleh *Garuda Group*.

2) Pengurangan Frekuensi Penerbangan

KPPU menemukan bukti pengurangan frekuensi penerbangan setelah November 2018, yang diduga bertujuan menurunkan pasokan (*supply*) demi mempertahankan harga tiket pada tingkat tinggi. Data menunjukkan pola pembatalan penerbangan yang serentak dan signifikan di antara para Terlapor.

3) Pengurangan *Subclass* Tiket

Subclass merupakan pengelompokan harga dalam satu penerbangan berdasarkan kelas tertentu. KPPU mencatat adanya pengurangan penjualan *subclass* tiket murah dan hanya menyediakan tiket dengan harga tinggi pada periode *low season* setelah November 2018, yang menyebabkan kenaikan harga tiket secara signifikan. Hal ini berbeda dengan maskapai lain seperti *AirAsia* dan *TransNusa* yang tetap menawarkan seluruh *subclass* secara normal.

d. Analisis Korelasi Harga

KPPU menggunakan analisis korelasi harga untuk membuktikan bahwa ketiga kelas layanan berada dalam pasar yang sama. Hasilnya menunjukkan korelasi

positif signifikan antar harga tiket pada ketiga kelas tersebut, menandakan persaingan dalam satu pasar yang sama. Selain itu, metode regresi *Ordinary Least Squares* (OLS) diterapkan untuk menguji pola perilaku harga dan frekuensi penerbangan, termasuk:

- 1) Model kenaikan rata-rata harga tiket per maskapai dan rute setiap bulan (%)
- 2) Model persentase harga tarif terhadap tarif batas atas menurut kelas tiket dan maskapai
- 3) Model rasio realisasi penerbangan terhadap rencana penerbangan per maskapai

Hasil analisis OLS memperkuat dugaan koordinasi harga, dengan pengurangan frekuensi penerbangan dan subclass tiket murah sebagai faktor pendorong kenaikan harga tiket.

e. Analisis Data Produksi dan Penumpang

Data produksi dan jumlah penumpang dianalisis untuk melihat pola perilaku pasar. Hasil menunjukkan:

- 1) Penurunan jumlah penumpang pada maskapai Terlapor setelah November 2018, sementara maskapai lain (AirAsia, TransNusa) mengalami peningkatan penumpang, mengindikasikan pergeseran pilihan konsumen ke maskapai dengan harga lebih murah.
- 2) Peningkatan harga tiket tetap terjadi meskipun jumlah penumpang menurun, menandakan adanya pengaturan harga yang dilakukan oleh Terlapor.

f. Analisis Bukti Dokumen dan Keterangan

KPPU mengumpulkan dan menganalisis bukti dokumen dan keterangan saksi serta ahli sebagai berikut:

1) Dokumen Kerja Sama

Dokumen perjanjian operasi dan manajemen antara Garuda Group dan Sriwijaya Group, meliputi pengaturan rute, pengelolaan pesawat, dan pembagian sumber daya.

2) Dokumen Rencana dan Realisasi Penerbangan

Analisis perbandingan antara rencana penerbangan yang diajukan ke Kementerian Perhubungan dengan realisasi penerbangan aktual, dengan temuan penurunan signifikan utilisasi penerbangan dan peningkatan pembatalan penerbangan setelah November 2018.

3) Keterangan Saksi dan Ahli

Keterangan dari berbagai saksi dan ahli terkait tindakan Terlapor yang menguatkan dugaan praktik anti-persaingan.

g. Analisis Perbandingan Harga Tiket

KPPU membandingkan harga tiket sebelum dan setelah November 2018, menemukan bahwa harga tetap tinggi meskipun masa *peak season* berakhir dan harga avtur menurun, menunjukkan kenaikan harga yang tidak wajar.

h. Analisis Hambatan Masuk Pasar

Analisis hambatan masuk pasar menunjukkan adanya regulasi yang menyulitkan masuknya pelaku usaha baru, terutama kewajiban kepemilikan minimal lima pesawat, yang menjadi penghalang signifikan bagi pesaing baru.

i. Analisis Dampak terhadap Konsumen

KPPU juga mengkaji dampak perilaku para Terlapor terhadap konsumen, di mana kenaikan harga tiket yang tidak wajar menimbulkan beban finansial lebih besar. Selain itu, pengurangan frekuensi penerbangan dan terbatasnya *subclass* tiket

murah mempersempit pilihan konsumen dalam memperoleh tiket dengan harga terjangkau.

3.2.3. Penerapan unsur Pasal 5 & Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999

Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur larangan bagi pelaku usaha untuk membuat kesepakatan bersama pesaing dalam menetapkan harga atas barang dan/atau jasa yang dibebankan kepada konsumen dalam pasar yang sama. Artinya, segala bentuk kerja sama antar pelaku usaha yang bertujuan memengaruhi struktur harga pada satu wilayah pasar dianggap bertentangan dengan prinsip persaingan sehat. Namun demikian, terdapat pengecualian terhadap larangan tersebut. Larangan tidak berlaku jika perjanjian harga dibuat dalam konteks pembentukan usaha patungan (*joint venture*), atau jika perjanjian tersebut secara eksplisit dibenarkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Analisis unsur Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 dalam Putusan KPPU No. 15/KPPU I/2019 adalah sebagai berikut:

1) Unsur Pelaku Usaha

Dalam perkara No. 15/KPPU-I/2019, tujuh maskapai penerbangan nasional, seperti Garuda Indonesia, Citilink, Sriwijaya Air, NAM Air, Batik Air, Lion Air, dan Wings Air, memenuhi unsur ini karena mereka merupakan badan usaha yang berdomisili dan menjalankan kegiatan ekonomi di Indonesia.

2) Unsur Perjanjian

Menurut Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999, perjanjian tidak harus berbentuk tertulis, melainkan juga dapat berupa kesepakatan tidak langsung antar pelaku usaha, termasuk melalui *concerted action* yakni koordinasi diam-diam tanpa komunikasi eksplisit. *Concerted action* digunakan KPPU menggambarkan ketergantungan perilaku antar pelaku usaha tanpa adanya perjanjian tertulis. Namun, kesamaan perilaku (*parallel conduct*) tidak otomatis melanggar hukum. Diperlukan *plus factors* atau bukti tambahan untuk menunjukkan bahwa koordinasi tersebut disengaja. KPPU mensyaratkan bukti berupa komunikasi dan analisis ekonomi seperti struktur pasar dan hambatan persaingan untuk mengakui adanya *concerted action* yang melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999. Pendekatan ini sejalan dengan Pasal 101(1) TFEU (Uni Eropa), yang melarang *concerted practice* bila bertujuan atau berdampak membatasi persaingan, seperti penetapan harga, pembatasan produksi atau pasar, dan pembagian wilayah. Dalam kasus yang diperiksa, KPPU menyimpulkan bahwa Terlapor melakukan *concerted action* dengan mengurangi *subclass promo* dan frekuensi penerbangan secara serentak. Tindakan tersebut dianggap sebagai bentuk perjanjian tidak langsung yang melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, karena memenuhi unsur penetapan harga tidak langsung dan pembatasan kapasitas.

3) Unsur Pelaku Usaha Pesaing

Ketujuh maskapai yang disebutkan dalam perkara a quo merupakan pelaku usaha yang bersaing dalam pasar yang sama, yakni pasar jasa angkutan udara niaga. Oleh karena itu, unsur ini dinyatakan terpenuhi.

4) Unsur Menetapkan Harga

Para pelaku usaha melakukan penghapusan subclass promo secara bersama-sama, yang merupakan bentuk penetapan harga secara tidak langsung. Hal ini

bertentangan dengan larangan penetapan harga dalam Pasal 5 Ayat (1), sehingga unsur ini terpenuhi.

- 5) Unsur Barang atau Jasa
Yang diperdagangkan adalah jasa angkutan udara, yang termasuk dalam definisi jasa menurut Pasal 1 angka 17 UU No. 5 Tahun 1999. Maka, unsur ini telah terpenuhi.
- 6) Unsur Konsumen
Yang dimaksud konsumen dalam perkara ini adalah pengguna jasa penerbangan kelas ekonomi yang melakukan pembayaran atas tiket. Dengan demikian, unsur ini juga terpenuhi.
- 7) Unsur Pasar Bersangkutan yang Sama
Para maskapai bersaing dalam pasar yang sama, yaitu pasar jasa angkutan udara komersial dalam wilayah geografis Indonesia. Maka unsur ini terpenuhi.

Dengan terpenuhinya unsur-unsur Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, para Terlapor dinyatakan secara sah melakukan pelanggaran terkait perjanjian penetapan harga. Dalam pertimbangannya, KPPU menekankan bahwa tindakan kolektif para pelaku usaha, yang tercatat dalam posita putusan, telah menimbulkan kenaikan harga tiket secara bersamaan dan merugikan konsumen. Selain itu, KPPU mempertimbangkan bukti-bukti tidak langsung berupa *parallel conduct* dan *plus factors* yang menunjukkan adanya koordinasi, sehingga kesimpulan bahwa unsur Pasal 5 terpenuhi didukung oleh fakta dan analisis yang sistematis.

Adapun Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha untuk menjalin kesepakatan dengan pesaingnya yang bertujuan memengaruhi harga melalui pengaturan terhadap jumlah produksi maupun pola distribusi barang dan/atau jasa. Perjanjian semacam ini dianggap berpotensi menciptakan praktik monopoli serta mengganggu struktur persaingan usaha yang sehat di pasar. Inti dari pasal ini adalah pencegahan terhadap bentuk kolusi terencana yang dapat merugikan konsumen dan pelaku usaha lain dalam jangka panjang.

Unsur-unsur dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Unsur Pelaku Usaha
Para pelaku usaha adalah tujuh maskapai yang melakukan usaha dalam industri penerbangan di Indonesia. Dengan demikian, unsur ini terpenuhi.
- 2) Unsur Perjanjian
Majelis Komisi menyatakan bahwa *concerted action* yang dilakukan tidak memenuhi karakteristik kartel sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU No. 04 Tahun 2010, karena tidak terdapat bukti konspirasi, keterlibatan eksekutif senior, mekanisme sanksi, atau distribusi informasi antarpelaku usaha seperti yang disyaratkan dalam praktik kartel. Dengan demikian, unsur ini tidak terpenuhi.

Karena unsur perjanjian tidak terpenuhi, maka unsur lainnya dalam Pasal 11 tidak perlu dibuktikan lebih lanjut. Oleh karena itu, dugaan pelanggaran Pasal 11 dinyatakan tidak terbukti, dan para Terlapor hanya dinyatakan melanggar Pasal 5 tentang penetapan harga.

3.2.4. Pertimbangan Majelis KPPU

Dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara Nomor 15/KPPU-I/2019, Majelis Komisi mempertimbangkan berbagai aspek yuridis dan kontekstual yang berkontribusi pada penilaian proporsional atas dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha. Dari sisi yang meringankan, Majelis mencermati adanya sikap kooperatif dari sebagian Terlapor selama proses pemeriksaan, serta mempertimbangkan kondisi *force majeure* akibat pandemi COVID-19 yang berdampak sistemik terhadap kestabilan ekonomi nasional. Pandemi ini diakui secara normatif melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sebagai faktor yang menyebabkan perlambatan pertumbuhan ekonomi dan terganggunya aktivitas usaha, termasuk sektor penerbangan. Selain itu, tekanan struktural yang telah lama dialami industri penerbangan seperti ketidakseimbangan antara biaya operasional dan permintaan pasar diperparah oleh krisis pandemi, yang memengaruhi daya tahan dan strategi adaptasi pelaku usaha.

Namun, di sisi lain, Majelis juga mempertimbangkan sejumlah faktor yang memberatkan. Beberapa Terlapor dinilai tidak menunjukkan itikad baik dalam mendukung proses persidangan, antara lain dengan tidak menghadirkan perwakilan yang relevan, tidak menyerahkan dokumen yang diminta, serta absen dalam persidangan meskipun telah dipanggil secara sah. Bahkan, terdapat tindakan yang dinilai melanggar etika persidangan, seperti perilaku tidak sopan terhadap Majelis dan gangguan terhadap jalannya pemeriksaan. Ketidakpatuhan ini dinilai sebagai bentuk resistensi terhadap proses penegakan hukum yang menghambat efektivitas KPPU sebagai otoritas persaingan usaha. Dengan memperhatikan keseluruhan kondisi tersebut, Majelis menilai bahwa meskipun terdapat faktor eksternal yang meringankan, sikap tidak kooperatif dan pelanggaran etik prosedural dari beberapa Terlapor menjadi faktor pemberat yang signifikan dalam penjatuhan sanksi administratif. Pertimbangan ini sejalan dengan prinsip *due process of law* dan pentingnya integritas prosedural dalam memastikan efektivitas penegakan hukum persaingan di Indonesia.

3.2.5. Putusan dan Sanksi

Majelis Komisi dalam Putusan No. 15/KPPU-I/2019 menyatakan bahwa para Terlapor terbukti secara sah melanggar Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999, namun tidak terbukti melanggar Pasal 11. Keputusan ini diambil berdasarkan analisis menyeluruh terhadap bukti-bukti persidangan yang menunjukkan adanya *concerted action* berupa pola perilaku paralel dalam penetapan harga tiket pesawat kelas ekonomi pada rute domestik. Meskipun tidak ditemukan perjanjian eksplisit atau komunikasi formal, keselarasan tindakan dan kebijakan bisnis para Terlapor, seperti penghapusan *subclass promo* dan pembatasan frekuensi penerbangan, diinterpretasikan sebagai bentuk kesepahaman (*meeting of minds*) yang berdampak pada harga secara kolektif dan merugikan konsumen. Namun demikian, unsur-unsur dalam Pasal 11 yang mengatur kartel tidak terbukti karena tidak adanya bukti mengenai perjanjian untuk mengatur produksi atau pemasaran barang dan/atau jasa.

KPPU menilai bahwa karakteristik kartel, sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi No. 04 Tahun 2010, seperti keterlibatan eksekutif senior, pembagian pasar, atau sanksi terhadap pelanggaran perjanjian tidak ditemukan dalam perkara ini. Sebagai bentuk pengawasan pasca-putusan, Majelis memerintahkan para Terlapor untuk melaporkan

seluruh kebijakan yang dapat memengaruhi harga dan persaingan dalam jangka waktu dua tahun ke depan. Hal ini bertujuan untuk memastikan struktur pasar tetap kompetitif dan tidak merugikan konsumen

Jika dibandingkan dengan yurisdiksi lain seperti Amerika Serikat (*Section 1 Sherman Act*), Uni Eropa (*Article 101 TFEU*), dan Singapura (*Section 34 Competition Act*), pendekatan KPPU relatif lebih lunak. Ketiga yurisdiksi tersebut mengakui konsep *concerted practices* atau *concerted action* sebagai bentuk pelanggaran yang dapat dikenai sanksi berat, termasuk denda signifikan dan tindakan korektif struktural. Sebaliknya, KPPU dalam kasus ini memilih pendekatan pengawasan administratif ketimbang hukuman finansial. Meskipun pendekatan ini sejalan dengan prinsip pembinaan dan kehati-hatian dalam penegakan hukum, efektivitasnya dalam mencegah praktik serupa di masa depan masih menjadi ruang evaluasi lebih lanjut.

4. Kesimpulan

Concerted action merujuk pada bentuk koordinasi non-ekspisit antar pelaku usaha yang bertujuan memengaruhi struktur atau perilaku pasar secara kolektif. Meskipun tidak selalu berbentuk perjanjian formal, *concerted action* tetap dianggap sebagai bentuk kolusi yang dilarang dalam sistem hukum persaingan di berbagai negara. Di Amerika Serikat, praktik ini diatur dalam *Section 1 Sherman Antitrust Act*, di Uni Eropa, hal ini diatur melalui *Article 101 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*, dan di Singapura melalui *Section 34 Competition Act 2004*. Ketiga yurisdiksi tersebut mengakui bahwa keselarasan tindakan tanpa komunikasi eksplisit dapat dianggap melanggar hukum apabila terbukti berdampak pada terbatasnya persaingan. Meskipun *concerted action* belum secara eksplisit diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999, KPPU telah menggunakan konsep ini sebagai pendekatan analitis dalam membuktikan dugaan pelanggaran persaingan usaha. Hal ini didasarkan pada interpretasi terhadap pola perilaku pasar yang menunjukkan keterkaitan tindakan antar pelaku usaha, seperti penetapan harga, pengurangan kapasitas, atau penghapusan promo secara simultan. Dalam praktiknya, KPPU menggunakan *plus factors* sebagai indikator tambahan untuk membedakan *concerted action* dari perilaku sejajar yang wajar dalam pasar oligopolistik. Adapun Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019 menjadi preseden penting dalam pembuktian pelanggaran Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 tanpa adanya perjanjian tertulis. Dalam kasus ini, KPPU menetapkan bahwa para Terlapor, yaitu tujuh maskapai penerbangan nasional, telah melakukan *concerted action* dalam bentuk penyesuaian harga tiket, pengurangan *subclass promo*, serta pembatasan kapasitas penerbangan secara seragam. Meskipun tidak ditemukan bukti eksplisit adanya kesepakatan, kesamaan tindakan tersebut dipandang sebagai bentuk *meeting of minds* yang berdampak negatif terhadap persaingan dan konsumen. Berbeda dengan Pasal 11 yang mengatur larangan kartel secara eksplisit dan mengharuskan pembuktian adanya perjanjian tertulis atau setidaknya komunikasi formal mengenai pengaturan produksi dan pemasaran, Pasal 5 tidak menetapkan standar yang sama ketatnya. Akan tetapi, penggunaan frasa “membuat perjanjian” dalam Pasal 5 menimbulkan ambiguitas normatif karena tidak secara eksplisit mencakup praktik koordinatif non-formal seperti *concerted action*. Akibatnya, timbul kekaburan dalam penafsiran norma hukum, khususnya dalam konteks pasar oligopolistik, di mana *parallel conduct* seringkali sulit dibedakan dari koordinasi anti-persaingan. Kondisi tersebut berpotensi menciptakan

ketidakpastian hukum dalam penegakan prinsip persaingan usaha, khususnya ketika regulator harus menilai apakah suatu keseragaman perilaku pasar merupakan hasil mekanisme pasar yang rasional atau bentuk terselubung dari kolusi. Oleh karena itu, diperlukan pembaruan regulasi atau pedoman teknis yang secara eksplisit mengakui dan mengatur *concerted action* sebagai instrumen pembuktian dalam hukum persaingan usaha Indonesia. Pembaruan ini diharapkan dapat memperjelas norma, memperkuat mekanisme pembuktian, serta memberikan panduan yang lebih sistematis bagi KPPU dalam menilai praktik *concerted action*, sehingga penegakan hukum persaingan usaha menjadi lebih efektif dan konsisten.

Daftar Pustaka

Buku:

- Haryanto, I. (2018). *Studi kasus perencanaan sistem dan teknik transportasi udara di Indonesia*. UGM PRESS
- Fatimah, S. 2019. Pengantar Transportasi. Ponorogo: Myria Publisher. Ali, H.
- Purwati, A. (2020). Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek. Jakad Media Publishing.

Jurnal:

- Aminah, S. (2023). Kedudukan bukti tidak langsung (Indirect Evidence) dalam penyelesaian praktik kartel di Indonesia. " *Dharmasisya*" *Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 2(3), 34
- Anom, A., & Puspita, L. (2024). Pengelolaan Perusahaan Ritel Modern Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Persaingan Usaha. *Pagaruyuang Law Journal*, 7(2), 305-317
- Candradevi, N. P. I. A., & Mertha, I. K. (2018). Penggunaan alat bukti tidak langsung dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel di Indonesia oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Kertha Wicara*, 7(1),
- Chandra, E. Y. (2019). Pembuktian Adanya Perjanjian Kartel antara Ymh dan Hnd oleh Kppu. *Jurnal Education and development*, 7(3), 153-156
- Farhani, A. (2022). Roadmap Masa Depan Indonesia Melalui Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Kelautan Bagi Sebesar-Besarnya Kesejahteraan Rakyat. *ADALAH*, 6(2), 25-39. <https://doi.org/10.15408/adalah.v6i2.26766>
- Kurniawan, K. (2019). Bukti Tidak Langsung Dalam Penyelesaian Sengketa Kartel. *Jatiswara*, 34(3), 212-222
- Waluyo, S., & Iswandi, I. (2022). Perjanjian Penetapan Harga dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam. *JISMA: Jurnal Ilmu Sosial, Manajemen, dan Akuntansi*, 1(4), 565-576. <https://doi.org/10.59004/jisma.v1i4.197>
- Wintansari, Y. H. (2020). Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng Di Indonesia. *Lex Renaissance*, 5(4), 895-911. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol5.iss4.art10>
- Wulan, D. N., Masruroh, A., & Rusydi, R. (2019). Persekongkolan Tender Dalam Persaingan Usaha Menurut UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *MIMBAR YUSTITIA: Jurnal Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 3(2), 105-123.

Tesis atau Disertasi

Baried, R. R. (2015). *Penafsiran Unsur Melawan Hukum Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tentang Persekongkolan Tender)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).

Peraturan Perundang-Undangan dan Hukum Nasional Asing:

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817)

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 5 (Penetapan Harga) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Pengawasan Dan Penanganan Perkara Kemitraan

Treaty on the Functioning of the European Union, art. 101, 2012 O.J. C 326/47.

Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §§ 1-7 (1890).

Competition Act 2004, Act 46 of 2004

Dokumen Hukum:

Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terkait Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang kelas Ekonomi Dalam Negeri.